BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

CANADA

La Loi autorisant certains emprunts et les mesures de la dette fédérale

Ottawa, Canada
23 avril 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir au Parlement des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir la transparence et l'imputabilité budgétaires.

Analyste principal :
Scott Cameron

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse pbo-dpb@parl.gc.ca

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé 1

La *Loi autorisant certains emprunts* et les mesures de la dette fédérale 4

- Qu'est-ce que la *Loi autorisant certains emprunts*? 4
- S'agit-il d'un plafond en matière de dette? 5
- Quelle est la mesure de la dette sur laquelle les parlementaires votent? 5
- Comment devrait-on interpréter cette mesure de la dette? 7
- Quels indicateurs devrait-on utiliser afin d'évaluer les emprunts publics? 7
- Comment le DPB tiendra-t-il compte de la *Loi autorisant certains emprunts*? 10

Annexe : Classification des sociétés d'État aux fins de la *Loi autorisant certains emprunts* 11

Notes 14

Résumé

À la suite de récentes modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*, le gouvernement du Canada doit désormais obtenir l'aval du Parlement afin de contracter des dettes sur les marchés. Le gouvernement s'est conformé à cette prescription en créant la *Loi autorisant certains emprunts*, entrée en vigueur le 23 novembre 2017. S'il était nécessaire d'obtenir l'approbation du Parlement pour augmenter les limites d'emprunt annuelles avant 2007, la *Loi autorisant certains emprunts* comporte trois éléments inédits dans le cadre budgétaire fédéral :

- elle fixe un montant maximal sur le stock total de la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada;
- elle fixe un montant maximal sur les emprunts par les sociétés d'État entreprises mandataires;
- elle oblige le gouvernement à faire un rapport au Parlement sur l'état de l'emprunt en ce qui concerne le montant maximal dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi, même si on ne s'attend pas à ce que la limite augmente.

Les parlementaires étudient donc aux fins du vote un nouvel agrégat d'endettement qui n'était pas publié auparavant : la *dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires*. Comme exposé dans la *Stratégie de gestion de la dette pour 2018-2019* du gouvernement du Canada, on prévoit que la dette atteindra 1 066 milliards de dollars en 2018-2019.

La préparation du présent rapport visait à dissiper deux questions qui ont semé la confusion en comité et au cours des débats suivant le dépôt du budget de 2018 :

1. Comment a-t-on calculé ce nouvel agrégat d'endettement?
2. Comment devrait-on s'en servir pour examiner les emprunts publics?

Le montant d'emprunt maximal de 1 168 milliards de dollars constitue la somme de trois éléments :

1. Le total du cumulatif de la dette fédérale contractée sur les marchés par le passé et des montants projetés pour les trois exercices financiers allant de 2017-2018 à 2019-2020. Ce total comprend les emprunts effectués pour le compte des sociétés d'État consolidées, ainsi que les emprunts de ces sociétés auprès de tiers. Cet élément s'élevait à 794 milliards, soit 68 % du montant d'emprunt maximal.
2. Le total du cumulatif des emprunts des sociétés d'État entreprises mandataires contractés par le passé et des montants projetés pour les

trois exercices financiers allant de 2017-2018 à 2019-2020. Ces sociétés vendent des biens et services à des parties non gouvernementales selon un modèle d'affaires viable sans crédits parlementaires, mais les lois qui les constituent leur confèrent le statut de mandataire de la Couronne (ce qui signifie que le gouvernement est juridiquement responsable du remboursement de leur dette en cas de défaut de paiement). Cet élément s'élevait à 319 milliards de dollars, soit 27 % du montant maximal.

3. Une réserve pour imprévus de 5 %, soit 56 milliards de dollars.

Cette mesure de la dette est appropriée, aux termes de la *Loi autorisant certains emprunts*, en tant que mesure des emprunts contractés sur les marchés dont le gouvernement du Canada est au bout du compte juridiquement responsable. Toutefois, aucune mesure unique de la dette ne fournira un tableau complet des finances du gouvernement.

Par exemple, elle ne rend pas compte d'aspects importants des finances gouvernementales, tels que :

- les engagements au titre des régimes de retraite et d'avantages sociaux de la fonction publique;
- l'apport des liquidités à la situation financière du gouvernement;
- la pression exercée ou la marge dégagée par l'évolution démographique sur les revenus et dépenses futurs des engagements actuels au titre des politiques;
- la taille et la capacité de l'économie à assurer le service de la dette publique grâce aux impôts et aux taxes.

Les mesures conventionnelles de la dette avec lesquelles les parlementaires sont familiers et qui apparaissent dans les *États financiers consolidés du Canada* conviennent mieux à cette tâche.

Par exemple, le *passif global* rend compte des obligations comptabilisées du gouvernement au titre des régimes de retraite et d'avantages sociaux de la fonction publique.

La *dette nette* rend compte tant des obligations au titre des régimes de retraite et d'avantages sociaux que de l'apport des liquidités à la situation financière du gouvernement.

Enfin, l'indicateur que privilégie le DPB pour évaluer la viabilité financière globale du gouvernement — l'écart financier — couvre tous ces aspects. L'écart financier mesure le changement dans les recettes, les dépenses de programme, ou la combinaison des deux, nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette du gouvernement au PIB à son niveau actuel, compte tenu des engagements au titre des politiques et des tendances démographiques. Le DPB continuera d'estimer l'écart fiscal et de le publier dans le *Rapport sur*

la viabilité financière annuel en tant que mesure clé de la viabilité des finances gouvernementales.

Tableau 1 du résumé Tableau sommaire des mesures de la dette

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2018-2019*
Dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires	873	912	894	903	936	972	1 066
Passif global	969	1 016	1 002	1 024	1 060	1 097	1 162
Dette nette	652	678	682	687	694	714	758
Écart financier = 1,2 % du PIB	Le gouvernement fédéral pourrait augmenter de façon permanente les dépenses ou réduire l'impôt de 1,2 % du PIB (24,5 G$) tout en ramenant à long terme le ratio de la dette nette au PIB à son niveau actuel de 33,2 %						

* Projections du budget de 2018 (dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires n'est disponible que pour 2018-2019)

La Loi autorisant certains emprunts et les mesures de la dette fédérale

Qu'est-ce que la Loi autorisant certains emprunts?

Au cours des années 2016 et 2017, le gouvernement du Canada a modifié la *Loi sur l'administration financière* afin d'instaurer un nouveau cadre d'autorisation des emprunts[1]. Les modifications prescrivent au ministre des Finances d'obtenir l'approbation du Parlement du Canada afin d'emprunter au nom du gouvernement.

Avant 2007, le gouvernement devait obtenir l'approbation du Parlement afin d'augmenter l'emprunt annuel sur les marchés financiers si on prévoyait qu'il serait en hausse par rapport à l'année précédente[2]. La *Loi d'exécution du budget de 2007* a supprimé cette exigence en faveur d'une approbation du gouverneur en conseil seulement.

Afin de satisfaire à l'exigence d'approbation parlementaire prévue dans le nouveau cadre, le gouvernement a adopté la *Loi autorisant certains emprunts* qui a reçu la sanction royale le 22 juin 2017 et est entrée en vigueur le 23 novembre 2017. La *Loi autorisant certains emprunts* établit un encours maximal de la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada et des sociétés d'État entreprises mandataires à 1 168 milliards de dollars[3].

La *Loi autorisant certains emprunts* comporte trois éléments inédits dans le cadre budgétaire fédéral :

- Il s'agit du premier cadre à autoriser une autorisation maximale sur le total de la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada, c'est-à-dire le cumulatif des émissions passées et projetées.
- Il s'agit du premier cadre à autoriser une autorisation maximale sur des emprunts des sociétés d'État entreprises mandataires.
- Il s'agit du premier cadre obligeant le gouvernement à faire un rapport au Parlement sur l'état de l'emprunt en ce qui concerne le montant maximal dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi, même si on ne s'attend pas à ce que la limite augmente.

S'agit-il d'un plafond en matière de dette?

Pas dans l'acception courante de ce terme. Bien que la *Loi autorisant certains emprunts* fixe une limite maximale d'emprunt, elle contient des dispositions permettant au gouverneur en conseil d'autoriser unilatéralement un emprunt afin de refinancer la dette encourue, d'absorber un passif éventuel imprévu ou de réagir à une situation inopinée, comme une catastrophe ou une crise économique. Ces dispositions, ainsi que l'exigence pour le gouvernement, au sein d'une démocratie parlementaire, de conserver la confiance de la Chambre des communes, rendent improbables des épisodes d'impasse budgétaire tels que ceux se produisant aux États-Unis[4].

Quelle est la mesure de la dette sur laquelle les parlementaires votent?

Aux fins de la *Loi autorisant certains emprunts*, on combine deux agrégats d'endettement : 1) la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada; 2) les emprunts des sociétés d'État entreprises désignées en tant que mandataires de la Couronne.

Il s'agit d'une mesure de la dette qui n'avait pas été publiée auparavant dans les *États financiers consolidés du gouvernement du Canada* (bien que ses composantes figurent dans les *Comptes publics du Canada*). La *Stratégie de gestion de la dette pour 2018-2019* et les autres documents d'information officiels la désignent comme *dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État*.

On a établi le montant maximal projeté de cet emprunt pour la période de 2017-2018 à 2019-2020 en appliquant la formule suivante (en milliards de dollars) :

Cumulatif des émissions passées de la **dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada** prévu à la fin de 2016-2017, au moment de la préparation de la *Loi**	691
+	
Cumulatif des **emprunts passés des sociétés d'État entreprises désignées en tant que mandataires de la Couronne** prévu à la fin de 2016-2017, au moment de la préparation de la *Loi* *	276
+	
Emprunt supplémentaire prévu du gouvernement du Canada au cours des exercices financiers 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020	103
+	
Emprunt supplémentaire prévu des sociétés d'État entreprises mandataires au cours des exercices financiers 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020	43
+	
Montant de la réserve pour imprévus (5 %)	56
Autorisation d'emprunt pour la période de 2017-2018 à 2019-2020	1 168

* L'estimation de ces articles a été effectuée au moment du dépôt de la *Loi autorisant certains emprunts*. Les montants réels ont été publiés depuis. La dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada était de 695 G$ et les emprunts des sociétés d'État entreprises étaient de 277 G$ à la fin de 2016-2017. L'autorisation d'emprunt a été par conséquent sous-évaluée d'environ 5 millions de dollars.

La dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada est présentée dans les *Comptes publics du Canada* et dans le *Rapport sur la gestion de la dette* qui est publié chaque année. Elle est constituée d'obligations négociables, de bons du Trésor, de placement de titres sur le marché du détail, de bons du Canada et d'émissions de billets à moyen terme afin d'effectuer des emprunts pour les ministères fédéraux ainsi que les sociétés d'État mandataires et non mandataires consolidées (définies dans l'annexe).

Les emprunts des sociétés d'État entreprises désignées en tant que mandataires de la Couronne sont constitués d'un éventail de titres, notamment des obligations et des billets à moyen terme. Ils n'apparaissent pas dans les états financiers consolidés du gouvernement selon les normes comptables pour le secteur public parce qu'on s'attend à ce que les sociétés d'État entreprises remboursent elles-mêmes leurs dettes grâce à leur activité principale de vente de biens et de services à des parties non gouvernementales et à un modèle d'affaires viable sans crédits parlementaires (quoiqu'elles puissent néanmoins en obtenir) [5].

Comment devrait-on interpréter cette mesure de la dette?

la dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires peut être interprétée comme une mesure globale de la dette pour laquelle le gouvernement pourrait être juridiquement tenu responsable

On s'attend à ce que les emprunts des sociétés d'État entreprises mandataires soient remboursés par les sociétés d'État elles-mêmes grâce à leurs activités sur le marché, et ils ne sont donc pas inclus dans les *États financiers consolidés du gouvernement du Canada*. Puisqu'il s'agit de mandataires de la Couronne, le gouvernement serait pourtant responsable du remboursement de leur dette en cas de défaut de paiement. Par conséquent, aux fins de la *Loi autorisant certains emprunts*, **la dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires peut être interprétée comme une mesure globale de la dette pour laquelle le gouvernement pourrait être juridiquement tenu responsable.**

Cette mesure est raisonnable à titre de niveau global d'emprunt aux prêteurs du marché, qui est assujetti à l'approbation du Parlement aux fins de la transparence et de la reddition de comptes.

Les parlementaires doivent toutefois être conscients que le gouvernement peut aussi être financièrement responsable des emprunts des sociétés d'État entreprises non mandataires qui sont exclus de la limite d'emprunt. À titre de non mandataires, il n'y a aucune responsabilité juridique en rapport avec ce passif à rembourser leur emprunt en cas de défaut; dans la pratique, toutefois, il pourrait y avoir une responsabilité morale, ou bien un tribunal jugerait qu'une relation mandant-mandataire a été créée en common law. Les emprunts des sociétés d'État entreprises non mandataires s'élevaient à 343 M$ à la fin de 2016-2017.

À l'extérieur d'un cadre de transparence et d'évaluation du risque éventuel, l'inclusion des agrégats d'endettement des sociétés d'État entreprises présente une utilité limitée pour l'évaluation des finances du gouvernement fédéral. Les activités d'emprunt des sociétés d'État entreprises servent dans une large mesure à financer l'achat d'actifs relativement sûrs et liquides. Par exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement vend des obligations hypothécaires du Canada par l'entremise de la Fiducie du Canada pour l'habitation et utilise le produit de ces ventes pour acheter des titres adossés à des créances hypothécaires, les transformant en un produit plus facilement pratique auprès des investisseurs.

Quels indicateurs devrait-on utiliser afin d'évaluer les emprunts publics?

Aucune mesure unique de la dette ne fournira un tableau complet des finances du gouvernement. Le DPB utilise un large éventail d'indicateurs afin

d'évaluer la situation financière (bilan) du gouvernement et la viabilité financière des politiques.

Évaluer la situation financière du gouvernement

La mesure la plus générale des obligations financières du gouvernement fédéral aux termes des pratiques comptables en vigueur dans le secteur public est le *passif global*. Elle comprend les obligations du gouvernement à l'égard des créditeurs externes ainsi que les obligations comptabilisées, comme les régimes de retraite et d'avantages sociaux des fonctionnaires fédéraux[6]. Le passif global a dépassé le seuil de 1 000 milliards de dollars en 2012-2013 et le gouvernement prévoit qu'elle passera à 1 200 milliards de dollars à la fin de 2018-2019.

Le gouvernement emprunte non seulement pour financer les dépenses de fonctionnement, mais aussi en vue d'investir dans des actifs immobilisés financiers et physiques. Afin d'évaluer la situation financière du gouvernement, les parlementaires voudront aussi examiner ces actifs de la manière suivante :

- Déduire du *passif global* les actifs financiers donne la *dette nette,* qui représente la situation du gouvernement s'il se trouvait dans l'obligation de liquider son portefeuille financier, dans l'éventualité d'une crise de la dette souveraine par exemple. Le gouvernement prévoit que la dette nette atteindra 758 G$ à la fin de 2018-2019.
- Déduire de la dette nette la valeur des actifs physiques, comme immeubles, terrains et équipements, donne le *déficit accumulé*. Le déficit accumulé figure aussi dans le budget en tant que *dette fédérale*. Le déficit accumulé constitue la valeur nette du gouvernement dans son sens le plus général. Le gouvernement prévoit que le déficit accumulé atteindra 670 G$ à la fin de 2018-2019.

Une évaluation complète du bilan tiendrait également compte de mesures de la dette par rapport à la taille de l'économie, ainsi que d'un vaste éventail d'autres facteurs de risque de marché, y compris les suivants :

- le risque lié au refinancement (la capacité du gouvernement à émettre de nouvelles obligations à mesure que celles-ci arrivent à échéance);
- la part de la dette détenue par des non-résidents;
- la part de la dette libellée en devises étrangères;
- la situation de l'inflation et la coordination de la politique budgétaire et de la politique monétaire;
- la situation économique et financière internationale.

Évaluer la viabilité financière du gouvernement

Afin d'aborder la question plus générale de la viabilité de la trajectoire du bilan du gouvernement en vertu des engagements politiques actuels, le DPB utilise l'*écart financier*. L'écart financier mesure le changement dans les

recettes, les dépenses de programme, ou une combinaison des deux, nécessaire pour stabiliser à long terme le ratio de la dette du gouvernement au PIB à son niveau actuel. Le DPB continuera d'estimer l'écart fiscal et de le publier dans le *Rapport sur la viabilité financière* annuel en tant que mesure clé de la viabilité des finances gouvernementales.

L'écart financier est calculé en fonction de la dette nette du gouvernement (qui rend compte des actifs financiers qu'il détient) et de la capacité du gouvernement à assurer durablement le financement de son passif (en tenant compte de la dette et des frais financiers par rapport à la taille de l'économie). L'écart financier intègre aussi la valeur actualisée du flux projeté des recettes et des dépenses de programme futures découlant des conséquences à long terme des engagements au titre des politiques publiques. Ce faisant, il est alors possible d'examiner la viabilité des finances du gouvernement par rapport aux données démographiques et à d'autres pressions et marges structurelles liées aux coûts.

Dans le *Rapport sur la viabilité financière de 2017*, le DPB a estimé que la politique budgétaire fédérale était viable et que le gouvernement fédéral pourrait augmenter de façon permanente les dépenses ou réduire les impôts et les taxes de 1,2 % du PIB (24,5 G$) tout en ramenant à long terme le ratio de la dette nette au PIB à son niveau actuel de 33,2 %[7].

Le tableau 1 compare l'historique récent des mesures à la *dette du gouvernement et des sociétés d'État mandataires* tirée de la *Loi autorisant certains emprunts*, qui selon les prévisions, atteindra 1 066 G$ à la fin de 2018-2019.

Tableau 1 Mesures clés afin d'évaluer les emprunts publics

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2018-2019*
Mesures de la dette dans les *États financiers sommaires du Canada*							
Passif global	969	1 016	1 002	1 024	1 060	1 097	1 162
Dette nette	652	678	682	687	694	714	758
Déficit accumulé/ dette fédérale	584	609	612	612	616	632	670
Mesures de la dette dans le cadre de la *Loi autorisant certains emprunts*							
Dette du gouvernement et des sociétés d'État mandataires	873	912	894	903	936	972	1 066
Répartie ainsi :							
Dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada**	631	668	649	650	670	695	755
Emprunts des sociétés d'État entreprises mandataires	242	244	245	253	266	277	311
Mesure de la viabilité financière estimées par le DPB							
Écart financier = 1,2 % du GDP	Le gouvernement fédéral pourrait augmenter de façon permanente les dépenses ou réduire l'impôt de 1,2 % du PIB (24,5 G$) tout en ramenant le ratio de la dette nette au PIB à son niveau actuel de 33,2 % à long terme.						

* Projections du budget de 2018 (dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État mandataires n'est disponible que pour 2018-2019)

** Comprend les sociétés d'État mandataires et non mandataires consolidées

Comment le DPB tiendra-t-il compte de la Loi autorisant certains emprunts?

Il est improbable que la *Loi autorisant certains emprunts* devienne une contrainte active pour l'emprunt fédéral. Le DPB inclura néanmoins dans les *Perspectives économiques et financières*, à compter de l'automne 2018, une projection indépendante de l'encours maximal de la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada et des emprunts des sociétés d'État entreprises mandataires. L'analyse comprendra un exposé sur la probabilité que le gouvernement se trouve dans l'obligation de se représenter devant le Parlement afin d'obtenir une nouvelle approbation relative au montant maximal d'emprunt avant la fin de la période de rapport de trois ans en cours.

Annexe : Classification des sociétés d'État aux fins de la Loi autorisant certains emprunts

Les sociétés d'État fonctionnent sans lien de dépendance avec le gouvernement (c'est-à-dire qu'elles sont administrées indépendamment des décisions ministérielles, en général par un conseil d'administration), mais peuvent en dernier ressort être juridiquement et financièrement responsables devant le gouvernement. Le degré de responsabilité établit si le passif de la société relève de la *Loi autorisant certains emprunts*. On peut établir le degré de responsabilité en fonction de deux aspects :

1. Leurs emprunts particuliers et leur passif global sont-ils consolidés ou non avec les états financiers du gouvernement?
2. Fonctionnent-elles dans un cadre de mandataire ou de non mandataire? Autrement dit, le gouvernement est-il juridiquement responsable et exposé à un risque financier du fait des activités de la société, et particulièrement de son passif en cas de défaut de paiement?

De ces deux aspects découlent les quatre catégories décrites ci-après. Le passif des deux premières est inclus dans la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada et relevait des occurrences antérieures de la *Loi autorisant certains emprunts*. La nouvelle *Loi autorisant certains emprunts* étend l'approbation parlementaire à la troisième catégorie. Le passif de la quatrième catégorie demeure hors de la portée de l'approbation du Parlement. Des exemples de chacune des catégories sont fournis, mais on ne doit pas tenir les listes pour complètes ou définitives, puisque plusieurs sociétés (telles que la Banque du Canada et la SCHL) présentent des caractéristiques mixtes dépendant de l'activité commerciale examinée de la société.

Incluses dans le niveau maximal d'emprunt au titre de la Loi autorisant certains emprunts

1. Sociétés d'État mandataires consolidées. Le gouvernement est juridiquement responsable des activités des sociétés, et leur passif est en dernier ressort le passif du gouvernement. Elles peuvent soit obtenir des fonds du gouvernement (qui emprunte en leur nom) ou par l'émission des titres sur les marchés privés. Seulement trois de ces sociétés empruntent sur les marchés prives : la Société Radio-Canada, la Commission canadienne du lait et la Société des ponts fédéraux Limitée en font partie. Les Sociétés d'État mandataires consolidées ne sont pas viables financièrement sans les

crédits du gouvernement. L'actif et le passif de leur bilan sont convertis à la même méthode comptable du secteur public que le compte du patrimoine du gouvernement fédéral et figurent dans la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada des *Comptes publics du Canada* et des *États financiers consolidés du Canada*.

Exemples : *Énergie atomique du Canada limitée, Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Société Radio-Canada, Corporation commerciale canadienne, Commission canadienne du lait, Corporation de développement des investissements du Canada, Musée canadien pour les droits de la personne, Musée canadien de l'histoire, Musée canadien de l'immigration du Quai 21, Musée canadien de la nature, Fondation canadienne des relations raciales, Destination Canada, Construction de défense (1951) Limitée, Société des ponts fédéraux Limitée, Commission de la capitale nationale, Musée des beaux-arts du Canada, Musée des sciences et de la technologie du Canada, Téléfilm Canada, Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée.*

2. Sociétés d'État non mandataires consolidées. Le gouvernement n'est pas juridiquement responsable des activités des sociétés et leurs emprunts contractés sur les marchés ne l'exposent pas à un risque financier, à moins qu'elles aient obéi à des directives précises de l'État ou qu'un tribunal ait jugé qu'une relation mandant-mandataire a été créée en common law. Dans les faits, même s'il n'est pas juridiquement responsable, le gouvernement pourrait néanmoins assumer la responsabilité du passif d'une société en cas de défaut de paiement. Les Sociétés d'État non mandataires consolidées ne sont pas financièrement viables sans les crédits du gouvernement. À l'heure actuelle, aucune société d'État consolidée non mandataire n'emprunte en son propre nom; toutes reçoivent des prêts directement du gouvernement du Canada. Peu importe la responsabilité juridique, les emprunts des sociétés d'État non mandataires consolidées figurent dans la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada des *Comptes publics du Canada* et des *États financiers consolidés du Canada*.

Exemples : *Conseil des arts du Canada, PPP Canada Inc., Centre de recherches pour le développement international, Marine Atlantique S.C.C., Société du Centre national des Arts, Conseil canadien des normes, Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, VIA Rail Canada Inc., Autorité du pont Windsor-Détroit.*

3. Sociétés d'État entreprises mandataires. L'activité principale de ces sociétés est la vente de biens et services à des parties non gouvernementales et leur modèle d'affaires est viable sans crédits parlementaires (quoiqu'elles puissent néanmoins en obtenir). Le passif global des sociétés d'État entreprises mandataires ne figure ni dans la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada, ni dans les *États financiers consolidés du Canada*[8]. Cependant, en tant que mandataires de Sa Majesté, le gouvernement est ultimement responsable de leurs actes et de leurs responsabilités.

Exemples : *Banque de développement du Canada, Société d'assurance-dépôts du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société canadienne des postes, Exportation et développement Canada, Financement agricole Canada, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Monnaie royale canadienne.*

Exclues du niveau maximal d'emprunt au titre de la Loi autorisant certains emprunts

4. Sociétés d'État entreprises non mandataires et autres entreprises commerciales. Leur définition est similaire à celle des sociétés d'État entreprises mandataires, mais le gouvernement n'est pas juridiquement ou financièrement responsable des emprunts du non-mandataire (à moins qu'il n'obéisse à des directives précises de l'État ou qu'un tribunal juge qu'une relation mandant-mandataire existe).

Exemples : *Administration de pilotage de l'Atlantique, Banque du Canada, Société immobilière du Canada limitée, Administration portuaire d'Halifax, Administration de pilotage du Pacifique, Administration portuaire de Prince Rupert, Administration portuaire de Québec, Ridley Terminals Inc., Administration portuaire de Sept-Îles, Administration portuaire de Toronto, Administration portuaire Vancouver Fraser et autres administrations portuaires canadiennes.*

Notes

1. L'adoption des dispositions législatives s'est faite en deux temps, dans le cadre de la *Loi nº 1 d'exécution du budget de 2016* et de la *Loi nº 1 d'exécution du budget de 2017*. La raison de ces changements a été fournie dans le mandat du ministre des Finances le 12 novembre 2015, disponible à l'adresse: https://pm.gc.ca/fra/minister-finance-mandate-letter.

2. Les lois annuelles susmentionnées étaient aussi intitulées *Loi autorisant certains emprunts*. La dernière *Loi autorisant certains emprunts* du cadre antérieur a été adoptée en 1996-1997. Aucune loi n'a été déposée de 1997-1998 à 2006-2007 parce que le gouvernement a enregistré des excédents à chaque exercice.

3. Le budget de 2018, les documents d'information, les témoins ayant comparu devant les comités et la *Loi autorisant certains emprunts* utilisent plusieurs expressions pour désigner cette mesure de la dette, y compris « dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État » ou « gouvernement et sociétés d'État mandataires (« entreprises » étant omis partout). Bien que cela garantisse que toutes les formes de société d'État mandataire sont juridiquement liées par la *Loi*, le DPB estime que parler de la « dette contractée sur les marchés du gouvernement et des sociétés d'État entreprises mandataires » dans les exposés assure une plus grande clarté et une plus grande cohérence avec la présentation des *Comptes publics du Canada* et le calcul du montant maximal de 1 168 G$. Le passif global des sociétés d'État mandataires et non mandataires consolidées (c'est-à-dire, les sociétés d'État non entreprises de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada) est déjà inclus dans la dette contractée sur les marchés des *États financiers consolidés du gouvernement du Canada*.

4. On peut estimer que la *Loi autorisant certains emprunts* est un projet de loi de finances et qu'elle ferait à ce titre l'objet d'un vote de confiance. L'échec de l'adoption de la *Loi* pourrait entraîner la dissolution du gouvernement et le déclenchement d'élections.

5. Les placements nets du gouvernement dans les sociétés d'État entreprises mandataires sont comptabilisés selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation.

6. Le redressement du passif global afin d'en retirer les *comptes créditeurs et charges à payer* (12,8 % du passif global en moyenne au cours des 10 dernières années) donne la *dette portant intérêt*. La dette portant intérêt ne comprend que la part du passif global qui produit le fardeau de la dette, pouvant être constitué des frais d'intérêt du marché ou des frais d'intérêt présumés.

7. Le DPB utilise de préférence un horizon de 75 ans pour estimer l'écart financier de référence (bien que d'autres soient aussi présentés). Le DPB estime aussi les écarts financiers provinciaux, qui peuvent présenter un enjeu financier supplémentaire pour le gouvernement du Canada si leur fardeau de la dette devient insoutenable. Les écarts financiers fédéral et provinciaux,

ainsi qu'une définition plus détaillée et un document d'information sur la méthodologie se trouvent dans le *Rapport sur la viabilité financière de 2017* du DPB, disponible à l'adresse www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/FSR Oct 2017/FSR_2017_FINAL_FR.pdf.

8. Bien que le passif global des sociétés d'État entreprises mandataires ne figure pas dans les *États financiers consolidés du gouvernement du Canada*, les placements nets du gouvernement dans les sociétés d'État entreprises mandataires sont comptabilisés selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation.